

Kebijakan Pertamina dalam Perdagangan Minyak Indonesia (1969–2015)

Sukusen Soemarinda¹, Yeremias T. Keban², Muhadjir Darwin², dan Tumiran³

¹Magister dan Doktor Studi Kebijakan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, ²Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, ³Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Sukusen Soemarinda (e-mail: soekoesen.soemarinda@gmail.com)

Abstrak

Sejarah perdagangan minyak Pertamina sangat panjang dan mengalami pasang surut yang dipengaruhi oleh para aktor yang saling rebut kepentingan. Pada 1958, pengapalan minyak pertama telah dilaksanakan, tetapi Penelitian ini hanya membahas perdagangan minyak Pertamina dari 1969 sampai 2015 melalui anak perusahaan yang khusus didirikan untuk melaksanakan perdagangan tersebut sejak masih bernama *Perta Group* (1969) sampai *Petral* (2015). Maksud dan tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui penetapan dan pengimplementasian kebijakan perdagangan minyak Pertamina selama kurun waktu tersebut dan pihak saja yang memengaruhi sehingga terjadi *rent-seeking* dan korupsi sepanjang sejarah perdagangan minyak Pertamina. Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif studi kasus. Data dikumpulkan dari berbagai dokumen dan wawancara para pelaku yang terkait. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dapat diketahui bahwa sepanjang perdagangan minyak Pertamina dari *Perta Group* (1969) sampai *Petral* (2015) dapat dikelompokkan menjadi tiga periode, yakni periode *Perta Group* (1969–1978), periode POML (1978–1998), dan periode *Petral* (1998–2015). Periode pertama dan kedua terjadi di bawah kekuasaan pemerintahan Orde Baru, sedangkan periode ketiga di bawah kekuasaan pemerintahan reformasi. Karakteristik periode pertama adalah lebih didominasi kepentingan militer, periode kedua dipengaruhi kepentingan *inner circle* dan *family business* yang terkait dengan penguasa Orde Baru, sedangkan periode ketiga didominasi pengaruh *powerfull person/company*.

Kata kunci: perdagangan minyak; *rent-seeking*; korupsi; Pertamina

Pertamina's Policy in Indonesian Oil Trading (1969-2015)

Abstract

Pertamina has a long history of oil trading and was influenced by the actors seizing for the power. The first oil shipments was held in 1958, while this research only discusses Pertamina oil trading from 1969 to 2015 through a special subsidiary which was established to carry out the trading for almost fifty years since it was still named as *Perta Group* (1969) until *Petral* (2015). The purpose of this research is to know how Pertamina oil trading policy was specified and implemented over a period of time and parties affecting the process so *rent-seeking* and corruption happened throughout the history of Pertamina oil trading. The method of research a descriptive qualitative method of case study. The data was collected from various documents and interview of perpetrators related. Based on the research carried out, Pertamina oil trading from *Perta Group* (1969) until *Petral* (2015) could be classified into three periods, i.e. *Perta Group* period (1969-1978), *POML* period (1978-1998), and *Petral* (1998-2015). The first and second period occurred under the authority of the New Order government, while the third period under the reformation period. The first period was characterized by the domination of military interests and the second period influenced by the interests of inner circle and family business related to the ruler of the New Order and the third period was dominated by the influence of powerful person/company.

Keywords: oil trade; rent-seeking; corruption; Pertamina

Pendahuluan

Pencarian minyak di Indonesia dimulai pada 1871, dua belas tahun setelah pengeboran minyak dunia pertama kali di Pennsylvania, Amerika Serikat. Sementara itu, produksi minyak komersial pertama Indonesia dimulai pada 1890-an. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perdagangan minyak Indonesia sebenarnya telah berlangsung sejak minyak ditemukan secara komersial pertama kali di Sumatera Utara. Namun, aktivitas ekspor yang dapat diketahui tercatat mulai 1938, yaitu saat Indonesia masih di bawah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda (Tabel 1).

Berdasarkan Tabel 1 tersebut, dapat diketahui bahwa perdagangan minyak

Indonesia semakin meningkat signifikan dan menghasilkan devisa negara sejak pemerintah mengeluarkan kebijakan bahwa Permina, Pertamina, dan Permigan mengambil alih penguasaan ladang-ladang minyak dan aset-aset produksi serta kilang minyak milik perusahaan asing (Shell, Stanvac, dan Caltex) tahun 1957-an (Hunter, 1974). Ladang-ladang minyak milik Shell di Sumatera Utara diambil alih oleh PT Eksploitasi Tambang Minyak Sumatera Utara (PT ETMSU) yang dipimpin oleh Kolonel Dr. Ibnu Sutowo. Selanjutnya untuk menghilangkan nuansa kedaerahan, pada 10 Desember 1957 PT ETMSU berganti nama menjadi PT Perusahaan Minyak Nasional (PT Permina) yang kemudian berganti menjadi PN Permina pada 5 Juni 1961.

**Tabel 1 Produksi Minyak Mentah, *Throughput* Kilang dan Ekspor
(Ribuan Metrik Ton)**

Tahun	Minyak Mentah		Throughput Kilang			Total		Penerimaan Bruto (dalam juta dollar Amerika)
	Produksi	Ekspor	Umpan Domestik	Umpan Impor	Total	Ekspor	Ekspor	
1938	7.398	52	-	-	7.416	6.015	6.067	-
1939	7.949	90	-	-	8.065	6.335	6.425	120
1940	7.939	299	-	-	7.811	6.049	6.348	-
1950	6.816	8	5.947	1.575	7.522	6.091	6.099	147
1951	8.093	-	7.155	1.495	8.650	6.725	6.725	166
1952	8.523	599	7.480	2.211	9.691	7.284	7.883	181
1954	10.225	2.086	7.937	2.404	10.342	7.689	9.774	207
1954	10.775	2.303	8.408	2.165	10.572	7.618	9.921	227
1955	11.730	3.028	8.420	2.626	11.046	6.515	9.691	216
1956	12.750	4.411	8.108	2.917	11.025	7.814	10.795	255
1957	15.468	6.986	8.047	3.668	11.716	7.328	15.613	303
1958	16.110	7.343	8.328	2.619	10.947	7.446	14.788	315
1959	18.218	4.456	9.852	2.112	11.964	7.969	12.425	231
1960	20.596	7.416	9.794	2.140	11.889	6.514	13.930	221
1961	21.284	9.732	9.461	2.613	11.074	5.759	15.490	261
1962	22.760	12.390	12.390	1.545	11.670	6.549	18.939	216
1963	22.860	12.700	12.700	1.216	10.700	5.770	18.470	269
1964	23.500	15.051	15.051	0	0	4.000	19.051	255

Pengapalan perdana ekspor minyak Indonesia ke Jepang dari lapangan-lapangan minyak di Sumatera Utara ini dilaksanakan Permina pada 24 Mei 1958. Hal itu merupakan awal dimulainya perdagangan minyak setelah Indonesia merdeka. Dalam perkembangan selanjutnya, Permina mengambil alih aset-aset Stanvac di Sumatera Tengah, yaitu di sekitar lapangan minyak Lirik. Berdasarkan catatan yang ada, dapat diketahui bahwa Permina adalah perusahaan negara yang didominasi oleh tentara sehingga waktu itu Permina dikenal sebagai 'perusahaan tentara'. Oleh karena itu, untuk mengimbangi hal tersebut serta untuk mengakomodasi kepentingan politik tertentu, dibentuklah Perusahaan Negara Pertambangan Minyak

dan Gas Nasional (PN Permigan) pada 5 Juni 1961 ketika konsesinya diberikan kepada Partai Komunis Indonesia (PKI). Konsesi Permigan hanya mencakup lapangan-lapangan kecil di sekitar Nglobo, Cepu, Jawa Tengah. Karena terletak di daerah yang dikenal sebagai basis komunis, maka Permigan dikenal sebagai 'perusahaan yang berorientasi ke kiri (komunis)'.

Sebelumnya di tahun yang sama, yaitu 13 Februari 1961, pemerintah juga mendirikan Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Indonesia (PN Pertamina) yang dibentuk dari pengalihan aset-aset dan organisasi Perusahaan Minyak Indonesia (Permindo) yang telah ada sebelumnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Pertamina dikenal

sebagai ‘perusahaan pemerintah’. Pada masa itu, ada tiga perusahaan minyak nasional di Indonesia, yaitu Permina, Pertamina, dan Permigan, yang masing-masing mempunyai wilayah kerja dan fungsinya tersendiri serta memiliki aset kilang yang ada di wilayah kerjanya.

Kemudian dengan diberlakukannya UU No. 44 Tahun 1960 yang menggantikan *Indische Mijnwet* 1899, sistem konsesi dihapus karena tidak sesuai dengan Konstitusi dan diganti dengan sistem kontrak karya. Hal itu berdampak kepada aset-aset yang sebelumnya berdasarkan sistem konsesi dikuasai oleh Shell, Stanvac, dan Caltex harus diubah menjadi kontrak karya dengan perusahaan minyak nasional. Shell menandatangani kontrak dengan Permigan untuk mengelola aset-aset Shell di Sumatera Selatan dan area sekitar Tanjung, Kalimantan. Kemudian Stanvac menandatangani kontrak dengan Permina dalam rangka mengelola aset-aset sekitar lapangan Lirik, Sumatera Selatan. Selanjutnya pengelolaan aset-aset Caltex sebelumnya di sekitar lapangan Duri dan Minas, Sumatera Tengah dilakukan oleh Caltex setelah menandatangani kontrak dengan Pertamina.

Dalam perkembangannya, Pertamina lebih banyak mengurus distribusi dan pemasaran minyak mentah maupun produk hasil kilang, sedangkan Permigan lebih fokus pada rehabilitasi aset-aset kilang serta Permina lebih berkonsentrasi pada pengembangan lapangan-lapangan minyak di Sumatera Utara. Di antara tiga perusahaan minyak nasional tersebut, Permina berkembang sangat pesat dengan ekspansi ke bidang pengolahan, perkapalan, transportasi udara, dan lainnya. Pada pemerintah melakukan penataan kembali perusahaan minyak nasional tersebut agar lebih efisien dan berkembang sesuai perundangan yang ada. Selanjutnya Permigan

yang dikenal sebagai ‘perusahaan berorientasi ke kiri’ dibubarkan dan seluruh asetnya dialihkan ke Permina dan Pertamina.

Kemudian Permina dan Pertamina dilebur menjadi Pertamina sehingga Pertamina menjadi satu-satunya perusahaan minyak nasional yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan minyak di Indonesia dari hulu sampai ke hilir. Namun, dalam perkembangan berikutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru tentang minyak dan gas agar Pertamina lebih fokus terhadap bisnis minyak dan gas tanpa dibebani peran sebagai regulator, serta pemisahan antara fungsi hulu dan fungsi hilir. Dengan demikian, berdasarkan UU Migas No. 22 Tahun 2001, akhirnya Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero) pada 2003.

Perdagangan minyak Indonesia setelah merdeka, terutama ekspor minyak Indonesia, telah dimulai sejak pertama kali Permina melaksanakan pengapalan minyak pada 1958. Kemudian ekspor minyak Indonesia semakin meningkat sejak aktivitas perdagangan minyak juga dilakukan oleh Pertamina dan Permigan sekitar tahun 1960-an. Ekspor minyak paling besar pada waktu itu adalah ke Jepang untuk memenuhi kebutuhan pasar Jepang dan memenuhi perjanjian yang telah ditandatangani antara Permina dengan Jepang. Untuk lebih meningkatkan ekspor minyak Indonesia yang menguntungkan Indonesia dan menjamin suplai minyak ke Jepang, pada Mei 1965 didirikan perusahaan yang melaksanakan perdagangan minyak ke Jepang, yakni Far East Oil Trading Co. Ltd. yang komposisi kepemilikannya adalah 50 persen dimiliki Indonesia melalui Permina dan 50 persen dimiliki Jepang melalui 21 perusahaan industri Jepang. Sampai tahun 1965, ekspor minyak Indonesia ke Jepang semakin meningkat. Namun, dengan berkembangnya situasi politik yang terjadi dalam kurun waktu sekitar 1960–1965 dan

mencapai puncaknya di akhir September 1965, produksi dan perdagangan minyak Indonesia menurun drastis. Kemudian untuk mengantisipasi utang Indonesia yang totalnya mencapai US\$ 2,000 juta, pemerintahan Orde Baru yang terbentuk melakukan renegosiasi dengan para negara kreditor barat dan Jepang untuk meninjau kembali utang tersebut. Pada Januari 1967, pemerintah mengeluarkan kebijakan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada para investor asing untuk membangun ekonomi Indonesia, termasuk pengembangan industri minyak Indonesia, yang tercermin dalam UU Penanaman Modal Asing (PMA) Tahun 1967. Adanya undang-undang tersebut meningkatkan perdagangan minyak Indonesia, termasuk ekspor minyak ke Jepang.

Untuk memperluas pasar ekspor minyak Indonesia agar tidak dikuasai Jepang saja, pada 1969 didirikan *Perta Group* di Singapura dengan maksud untuk memasarkan minyak Indonesia ke Amerika Serikat dan wilayah-wilayah lainnya. Setelah beroperasi sampai 1978 serta agar lebih efisien dan efektif dalam pemasaran minyak Indonesia ke luar negeri, *Perta Group* berubah menjadi *Perta Oil Marketing Limited (POML, 1978–1998)*. Akhirnya terjadi perubahan nama lagi menjadi *Pertamina Energy Trading Limited (Petal, 1998–2015)* yang komposisi kepemilikannya adalah 100 persen dimiliki Pertamina. Karena pertimbangan ekonomi politik, *rent-seeking*, dan korupsi yang terjadi, *Petal* dibekukan dan kegiatannya dialihkan ke *Integrated Supply Chain (ISC) Pertamina* serta aktivitasnya dialihkan ke Jakarta.

Metode Penelitian

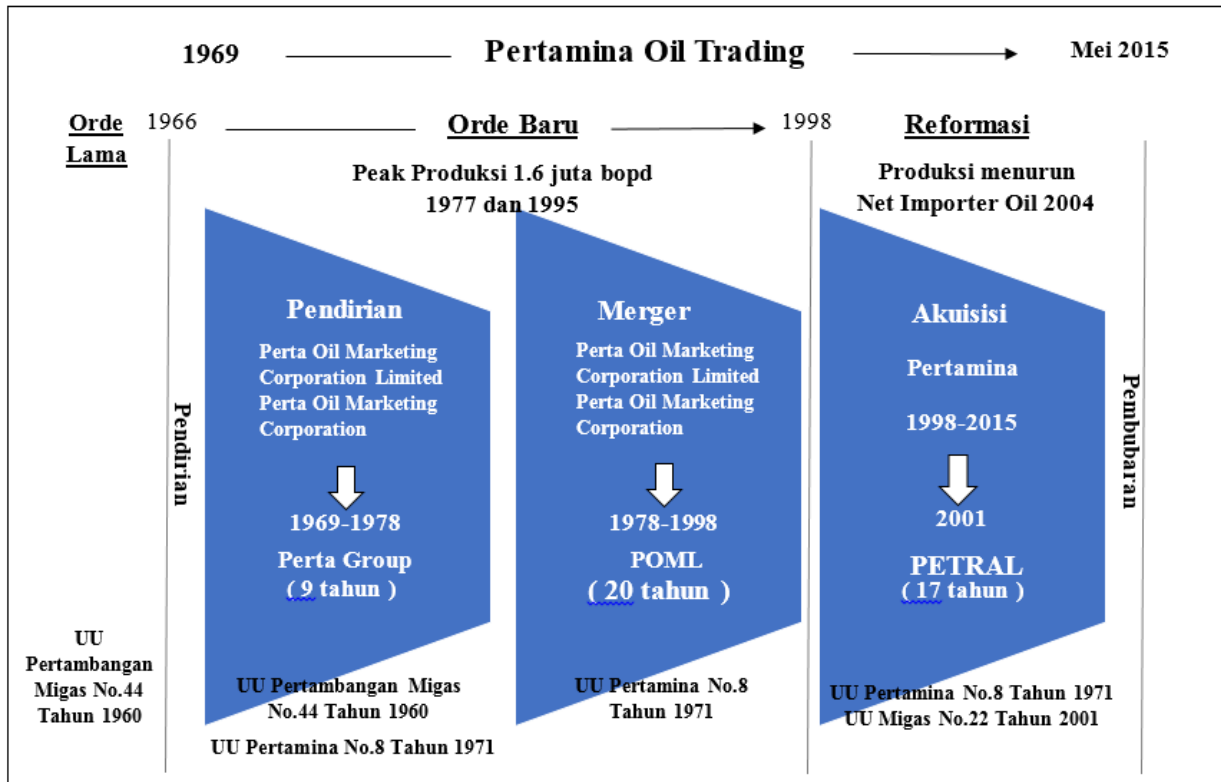
Penelitian ini dilakukan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Metode ini mencakup penelitian

eksploratif terhadap kasus yang terjadi dalam perdagangan minyak Pertamina. Hal itu dilakukan karena perdagangan minyak Pertamina telah berlangsung sejak era Orde Lama sampai era Reformasi sekarang ini sehingga data-data yang tersedia cukup memadai dalam penelitian ini. Sumber informasi berasal dari wawancara terhadap para pelaku yang terkait dengan masalah tersebut, serta dokumen yang ada dan catatan-catatan penting lainnya yang terkait. Analisis dilakukan terhadap berbagai data tersebut untuk dipilah dan dikelompokkan demi mendapatkan hasil penelitian yang maksimal.

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan perubahan kebijakan yang dikaitkan dengan situasi ekonomi politik yang terjadi dari *Perta Group* sampai *Petal* (1969–2015), peneliti membagi tiga periode sebagai berikut. Pertama adalah periode pendirian *Perta Group* (1969–1978), kedua adalah periode merger dan restrukturisasi menjadi *POML* dari 1978 sampai 1998, dan ketiga adalah periode akuisisi Pertamina menjadi *Petal* (1998–2015). Ketiga periode itu dapat dilihat pada Gambar 1.

Aktivitas perdagangan minyak Pertamina yang terjadi di setiap periode tersebut sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dan kebijakan Pertamina yang terjadi pada masa itu. Dari 1966 sampai 1998 yang merupakan era Orde Baru dan berlangsung selama lebih dari tiga dekade, pemerintah menerapkan kebijakan untuk mengundang investor asing guna mendapatkan dana pembangunan yang diperlukan, termasuk pengembangan di industri minyak. Produksi minyak Indonesia pada era Orde Baru masih relatif tinggi mencapai 1,7 juta barel per hari. Sebaliknya, selama periode ketiga dari 1998 sampai 2015,



Gambar 1 Time Series Keberadaan Pertamina Oil Trading selama 46 Tahun
(Diolah dari berbagai sumber, 2015)

produksi minyak cenderung semakin menurun hanya mencapai rata-rata sekitar 800-an ribu barel per hari. Di samping itu, konsumsi minyak dalam negeri semakin meningkat sampai mencapai 1,6 juta per barel per hari sehingga menutupi kekurangan minyak tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan impor minyak mentah dan produk kilang yang dibutuhkan demi memenuhi kebutuhan dalam negeri yang semakin meningkat.

Periode Perta Group (1969–1978)

Kebijakan Pertamina untuk mendirikan Perta Group tahun 1969 dan baru aktif tahun 1972 dilandasi pemikiran bahwa ekspor minyak ke Jepang melalui Far East Oil Trading Company sangat mendominasi perdagangan minyak Indonesia. Kemudian Pertamina mengeluarkan kebijakan untuk memperluas pasar ekspor minyak Indonesia tidak hanya ke

Jepang, tetapi juga meningkatkan pemasaran minyak ke Amerika dan wilayah-wilayah lainnya (*Internal Report Petral*, 2012). Dengan demikian, ada kompetisi dalam pemasaran minyak Indonesia ke luar negeri serta untuk mengurangi ketergantungan terhadap pasar Jepang yang dapat menyebabkan terjadinya dampak negatif akibat kontrol Jepang yang kuat terhadap pengelolaan minyak Indonesia.

Pada periode Perta Group dari 1969 sampai dengan 1978, perdagangan minyak yang dilaksanakan oleh Perta Group masih dipengaruhi oleh situasi ekonomi dan politik yang terjadi karena penggabungan Permina dan Pertamina menjadi Pertamina, serta peralihan dari pemerintahan Orde Lama ke pemerintahan era Orde Baru. Pada masa peralihan itu, Indonesia membutuhkan devisa yang sangat besar untuk bangkit dari keterpurukan ekonomi yang sangat dalam. Kemudian kebijakan pemerintahan Orde

Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, seorang perwira tinggi militer, adalah membuka kesempatan seluas-luasnya kepada para investor asing untuk mengeksplorasi sumber daya minyak Indonesia. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA) tahun 1967, banyak operator asing yang melakukan eksplorasi dan eksploitasi minyak di Indonesia. Kemudian setelah terjadinya merger antara Permina dan Pertamina menjadi Pertamina serta Permigan dibubarkan, maka semua kontrak dilaksanakan antara operator asing dengan Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan minyak nasional Indonesia. Selanjutnya produksi minyak Indonesia semakin meningkat sampai mencapai puncaknya tahun 1970-an. Periode ini merupakan periode ketika Pertamina meningkatkan produksi minyak dalam upaya untuk pengembangan industri migas di Indonesia serta menambah devisa negara.

Pada masa tersebut, Pertamina dipimpin oleh Ibnu Sutowo, seorang perwira militer, yang awalnya mendapat tugas untuk mengambil alih lapangan-lapangan minyak milik asing di Sumatera Utara. Selama masa kepemimpinannya dari 1968-1976, Ibnu Sutowo berhasil mengembangkan Pertamina menjadi perusahaan minyak nasional yang besar. Namun ekspansi yang berlebihan di luar bisnis minyak dan akuntabilitasnya yang tidak jelas telah menjadikan Pertamina mengalami krisis keuangan sekitar tahun 1974/75. Pada akhirnya Ibnu Sutowo diturunkan dari jabatannya tahun 1976 dan diganti oleh Piet Haryono (1976–1981), yang juga seorang perwira militer dan mantan Direktur Anggaran Departemen Keuangan. Sejak berdiri dari tahun 1958 sampai 1988, Pertamina dipimpin oleh perwira militer sehingga kebijakan yang diambil Pertamina akan selalu dipengaruhi oleh kepentingan militer.

Selama kurun waktu dari 1968 sampai 1978, kebijakan pemerintah dan Pertamina adalah membuka kesempatan seluas-luasnya kepada para investor asing untuk mengembangkan usahanya di Indonesia, termasuk para investor asing di sektor perminyakan. Oleh karena itu, sektor perminyakan mulai dikuasai oleh para investor asing yang didominasi investor Amerika melalui kerja sama dengan Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan minyak nasional, melalui sistem *Production Sharing Contract* (PSC). Pertamina berhasil mengembangkan usahanya dengan sangat cepat, membangun tanki-tanki penyimpanan minyak yang lebih besar, membangun armada kapal tanker, membangun pompa-pompa bensin, serta mengembangkan organisasi Pertamina dengan mendirikan anak-anak perusahaan untuk memperluas bisnis Pertamina. Produksi minyak meningkat secara signifikan sampai mencapai puncaknya 1,7 juta barrel per hari ketika harga minyak dunia (WTI) mencapai US \$ 60 per barrel padahal konsumsi minyak Indonesia sangat rendah. Dengan demikian, ekspor minyak Indonesia mendatangkan dana pembangunan yang cukup besar. Dari produksi total tahun 1971 sebesar 892 ribu barrel, 27 persennya digunakan untuk konsumsi dalam negeri, 54 persen diekspor ke Jepang, 5 persen diambil Filipina, sedangkan Amerika dan wilayah-wilayah lainnya hanya mendapat bagian 14 persen dari total produksi Indonesia (Anderson, 1972). Hal itu memberikan indikasi bahwa di bidang perdagangan minyak Indonesia sekitar tahun 1970-an, Jepang sangat menguasai pasar minyak Indonesia. Hal itu menimbulkan kritikan ke Pertamina, antara lain, dengan dugaan adanya *rent-seeking* yang juga dikaitkan dengan isu korupsi. Diduga bahwa Ibnu Sutowo, Presiden Direktur Pertamina, secara pribadi ikut memiliki saham di Far East Oil Trading Company yang melaksanakan ekspor minyak Indonesia ke

Jepang, serta mempunyai saham di Tugu Insurance, perusahaan patungan Pertamina di bidang asuransi di Hong Kong. Di samping itu, juga adanya tuduhan menggunakan perantara (*broker*) dalam pembelian kapal tanker dan suplai barang-barang keperluan lapangan minyak yang merugikan negara saat Pertamina mengimplementasikan kebijakan pengembangan industri migas dengan cepat menjadi perusahaan minyak nasional yang besar.

Selain itu, para investor asing dari International Oil Company (IOC) mengupayakan berbagai cara mendapatkan lisensi pengelolaan minyak, termasuk ingin mendapatkan monopoli pembelian minyak mentah Pertamina, misalnya mendekati para pemegang kekuasaan di Pertamina maupun di lingkungan pemerintahan agar keinginannya dikabulkan. Kesempatan itu telah disalahgunakan oleh para pejabat terkait untuk kepentingan dirinya maupun kepentingan kelompok. Salah satu indikasi yang sangat menonjol adalah gaya hidup pimpinan Pertamina pada waktu itu yang di atas kewajaran, seperti kepemilikan mobil yang sangat mewah (*Roll Royce*) oleh Direktur Utama Pertamina pada 1970-an, sekitar setahun setelah Perta Group berdiri dan perdagangan minyak didominasi oleh para operator Jepang dan Amerika.

Industri minyak Indonesia periode 1957 sampai 1988 dapat dikatakan sebagai 'periode militerisasi' karena, baik di pemerintahan maupun di lingkungan Pertamina, didominasi dan dipengaruhi oleh peran militer. Hal itu dapat dimengerti karena periode eksploitasi minyak besar-besaran tersebut perlu didukung oleh militer dalam upaya pengamanan untuk melaksanakan pengelolaan minyak. Sebagaimana diketahui, minyak bukan hanya merupakan komoditas ekonomi semata-mata, tetapi juga merupakan

komoditas strategis yang sangat vital bagi negara. Oleh karena itu, Pertamina sampai tahun 1988 dipimpin oleh perwira militer. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa periode Perta Group (1969–1978), pengaruh militer terhadap perdagangan minyak sangat kuat, terutama pengaruh Ibnu Sutowo yang mewarnai pengelolaan minyak Pertamina. Di satu sisi, Ibnu Sutowo telah berhasil membangun Pertamina menjadi perusahaan minyak nasional yang besar, tetapi di sisi yang lain dominasi yang sangat kuat menyebabkan Pertamina menjadi *uncontrollable* sehingga pada waktu itu Pertamina disebut sebagai 'negara dalam negara'. Situasi tersebut mengakibatkan terjadinya krisis Pertamina yang terjadi tahun 1974/1975, yaitu saat Pertamina dipimpin Ibnu Sutowo (1968–1976).

Menurut Sapio Flora (2009), ada dua aktivitas *political net-working* yang dikaitkan dengan aktivitas *rent-seeking*, yakni *corruption* dan *clientelism*, dan kedua aktivitas ini dapat berlangsung secara simultan. Namun, setiap aktivitas tersebut mempunyai tujuan yang berbeda, tergantung situasi lingkungan ekonomi politik yang memengaruhinya. Definisi dari *corruption* mencakup arti yang luas, baik dari legal, normatif, fungsional sampai pengertian yang terkait dengan masalah ekonomi. Dengan demikian, *corruption* secara umum dimaknai sebagai kekuatan publik untuk mendapatkan keuntungan pribadi (Ngo Tak-Win, 2009). *Corruption* agak berbeda dengan *rent-seeking* karena *corruption* dapat melibatkan dua atau lebih pejabat publik (*public officials*), atau juga melibatkan pejabat publik dan pejabat swasta (*private officials*). Sementara itu, *corruption* di sektor swasta (*private sector*) dapat melibatkan pejabat swasta dan warga negara biasa (*citizen*), baik secara individu maupun grup (Sapio Flora, 2009).

Dapat disimpulkan bahwa selama periode *Perta Group* (1969–1978), kebijakan pengembangan Pertamina bergerak sangat cepat dan tidak diimbangi dengan upaya *good corporate governance*. Dengan demikian, banyak terjadi kasus *rent-seeking* dan korupsi yang dilakukan oleh para petinggi Pertamina dan para aktor yang memengaruhi kebijakan Pertamina untuk kepentingan pribadi. Dalam kaitannya dengan penjualan minyak ke luar negeri, Pertamina sebelumnya telah ikut mendirikan Far East Oil Trading Company (1965) di Jepang yang mendominasi perdagangan minyak Indonesia dengan penjualan minyak ke Jepang, sedangkan *Perta Group* (1969) didirikan di Singapura untuk mengurangi dominasi Jepang terhadap ekspor minyak Indonesia. Namun, pendirian *Perta Group* ini tidak ada dalam laporan pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1973 sehingga diyakini bahwa pembentukan *Perta Group* ini hanya sebagai media dalam melakukan korupsi melalui penjualan minyak ke luar negeri. Diketahui bahwa saat itu telah ada Biro Minyak Pertamina yang melaksanakan perencanaan dan penjualan minyak ke luar negeri. Untuk menghilangkan kesan yang jelek terhadap *Perta Group*, pada 1978 dilakukan perubahan dari *Perta Group* menjadi *Perta Oil Marketing Limited* (POML). Namun, sebenarnya kebijakan ini telah mulai dipengaruhi oleh munculnya pemikiran untuk meningkatkan peran *inner circle* dan *family business* dari lingkungan yang dekat dengan para penguasa Orde Baru dan mengurangi pengaruh militer terhadap industri migas.

Periode Perta Oil Marketing Limited (1978–1998)

Setelah terjadinya krisis Pertamina tahun 1974/1975, untuk meningkatkan aktivitas pemasaran yang lebih efektif dan efisien,

serta untuk menghilangkan kesan adanya *rent-seeking* dan korupsi yang terjadi pada periode 1969–1978, pada 1978 *Perta Group* direorganisasi menjadi *Perta Oil Marketing Limited* (POML) yang berkedudukan di Hong Kong. Hal itu sedikit janggal karena pada awalnya *Perta Group* didirikan di Singapura, tetapi setelah direorganisasi menjadi POML berkedudukan di Hong Kong. Perubahan yang terjadi ini meskipun masih dipengaruhi oleh kelompok militer, secara perlahan perannya akan digantikan oleh kelompok *inner circle* dan *family business* yang terkait dengan para penguasa Orde Baru. Hal itu mulai terjadi setelah sepuluh tahun di bawah kekuasaan pemerintah Orde Baru.

Modal pertama POML adalah US \$ 3,000,000.00 yang terdiri atas 30,000 saham yang kemudian tahun 1997 modalnya ditingkatkan menjadi US \$ 9,000,000 yang terdiri atas 90,000 saham. Pada 1981 terjadi perubahan komposisi kepemilikan saham karena partner Amerika menjual sahamnya di POML kepada Pertamina. Kemudian pada 1989, sepuluh tahun setelah reorganisasi, dalam rangka upaya meningkatkan peran perusahaan swasta Indonesia, sesuai dengan kebijakan Pemerintah Indonesia pada waktu itu, dua perusahaan swasta Indonesia mengakuisisi sebagian saham POML. Dengan demikian, komposisi kepemilikan saham menjadi Pertamina 30 persen, Yayasan Dana Pensiun Pertamina (YDPP) 20 persen, serta dua perusahaan swasta Indonesia yang masih ada hubungan dengan penguasa Orde Baru, yakni Humpuss, Inc. 25 persen dan perusahaan yang dimiliki Muhammad Hasan 25 persen.¹ Dengan demikian, total kepemilikan perusahaan swasta Indonesia adalah 50 persen. Berdasarkan komposisi kepemilikan

¹ Wawancara dengan mantan President Director Petral dan Mantan Direktur Utama Pertamina pada 26 Oktober 2017.

saham seperti itu, kontrol Pertamina terhadap POML menjadi kurang kuat dan cenderung kalah dibandingkan dengan kontrol pihak swasta yang merupakan bagian dari *family business* dan *inner circle* penguasa Orde Baru. Dapat dikatakan bahwa kebijakan pemerintah yang disusun tersebut telah dipengaruhi oleh kekuasaan Orde Baru sehingga penyusunan dan implementasinya telah diarahkan kepada kelompok kekuatan tertentu, yaitu kelompok *rent-seeker* yang didukung oleh penguasa.

Kebijakan pemerintah dan Pertamina mengundang para investor asing dalam pengelolaan minyak Indonesia terus berlanjut. Hal itu ditandai dengan bertambahnya kontrak PSC yang ditandatangani antara investor asing dan Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan minyak nasional Indonesia, termasuk kebijakan memperluas dan meningkatkan perdagangan minyak ke Amerika dan wilayah-wilayah lainnya melalui POML. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan peran swasta Indonesia dalam perdagangan minyak sebenarnya sangat baik, tetapi ternyata telah salah dalam implementasinya. Dua perusahaan swasta tersebut dimiliki oleh keluarga dan lingkungan dekat penguasa Orde Baru. Peneliti berpendapat bahwa sebenarnya kebijakan peningkatan peran swasta ini telah diarahkan dengan tujuan untuk dapat mengakomodasi kepentingan *family business* dan *inner circle* penguasa Orde Baru, serta untuk mengurangi pengaruh militer dalam pengelolaan minyak Indonesia, terutama setelah tahun 1983.

Setelah dua belas tahun keberadaan POML di Hong Kong, Pertamina menetapkan kebijakan bahwa untuk mengembangkan POML agar lebih mendekatkan diri ke pusat perdagangan minyak dan gas bumi di Singapura. Oleh karena itu, maka pada 1992 dibentuklah anak perusahaan POML yang berbasis di Singapura, yakni

Perta Oil Services Pte. Ltd (POS). Dalam perkembangannya, POS berubah namanya menjadi Perta Energy Services (PES) yang bertugas untuk melaksanakan perdagangan minyak di Singapura, termasuk pengadaan minyak Pertamina. Pengembangan usaha itu diharapkan dapat memberikan kenaikan keuntungan POML dalam perdagangan minyak, tetapi keuntungan ini tidak banyak memberikan kontribusi kepada Pertamina karena 50 persen saham POML dikuasai dua perusahaan swasta Indonesia yang terkait dengan penguasa Orde Baru. Diyakini bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat Pertamina itu berkaitan dengan kepentingan kelompok tertentu untuk mendapatkan keuntungan dengan memanfaatkan adanya perdagangan minyak melalui POML maupun anak perusahaannya PES yang berkedudukan di Singapura. Fakta ini mengindikasikan adanya *rent-seeking* dan korupsi yang melibatkan para penguasa Orde Baru. Situasi ini telah berlangsung sejak didirikannya Perta Group tahun 1969 sampai 1978 dan diteruskan POML tahun 1978 sampai 1998, hanya para aktornya saja yang berbeda.

Dapat dikatakan bahwa periode POML dari 1978 sampai 1998 merupakan periode yang menguntungkan dalam perdagangan minyak Pertamina. Hal ini karena pada periode itu produksi minyak Indonesia yang seluruhnya dikelola Pertamina mencapai rata-rata 1,5 juta barrel per hari dengan tingkat harga minyak yang relatif tinggi yang menyebabkan terjadinya *oil booming* tahun 1980-an. Namun, sebagian besar keuntungan tersebut hanya dinikmati oleh kelompok tertentu saja, seperti kelompok pendukung penguasa Orde Baru (*patrimonialist*) dan keluarga penguasa Orde Baru (*family business*). Pada periode ini pengaruh militer terhadap pengelolaan minyak Pertamina masih terus berlangsung, tetapi terlihat berkurang, terutama setelah

tahun 1988, pimpinan tertinggi Pertamina berganti dari perwira militer menjadi pejabat karier Pertamina nonmiliter. Meskipun telah terjadi pergeseran kepemimpinan, nuansa *rent-seeking* dan korupsi di lingkungan POML masih berlanjut yang sebelumnya didominasi pengaruh militer berganti dengan pengaruh yang kuat dari *inner circle* dan *family business* (nepotisme) yang berkaitan dengan penguasa Orde Baru. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa periode POML dari 1978 sampai 1998 merupakan periode nepotisme.

Periode Pertamina Energy Trading Limited (1998–2015)

Perkembangan situasi politik yang terjadi tahun 1998 menyebabkan era Orde Baru tumbang dan digantikan oleh era reformasi yang lebih demokratis. Perubahan situasi politik yang terjadi itu juga berdampak terhadap Pertamina dan POML yang merupakan kepanjangan tangan Pertamina dalam perdagangan minyak internasional. Untuk menghilangkan kesan pengaruh Orde Baru di Pertamina, khususnya di POML, maka Pertamina mengambil alih seluruh kepemilikan saham POML. Oleh karena itu, komposisi kepemilikan saham POML berubah drastis menjadi 100 persen dimiliki Pertamina. Kemudian untuk menghilangkan kesan adanya pengaruh Orde Baru yang menyebabkan terjadinya kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN), POML berganti nama menjadi Pertamina Energy Trading Limited (Petal) tahun 2001. Berdasarkan situasi dan kondisi politik yang terjadi, dapat ditafsirkan bahwa pengambilalihan ini bukan merupakan aksi korporasi untuk meningkatkan keuntungan, tetapi lebih kepada aksi politis saja untuk menghilangkan kesan bahwa pengaruh Orde Baru dalam perdagangan minyak Pertamina tidak ada lagi.

Pada periode Petral (1998/2001–2015) ini telah terjadi perubahan aktivitas di sektor hilir Pertamina yang sangat signifikan, yang dipengaruhi oleh terbitnya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas yang menghilangkan monopoli perdagangan minyak Pertamina. Perubahan ini meliputi, antara lain, (1) hilangnya monopoli Pertamina atas bisnis minyak, (2) adanya jaminan bahwa investor diberikan aturan yang sama dan perlakuan yang sah, (3) membangun basis harga yang transparan berdasarkan harga pasar, serta (4) mengizinkan investor lokal dan swasta untuk ambil bagian dalam kegiatan hilir yang meliputi pemrosesan, pengangkutan, penyimpanan, dan pemasaran minyak. Implikasi diberlakukannya undang-undang ini adalah Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero) yang juga mengikuti aturan–aturan yang ditentukan dalam UU Perseroan Terbatas. Dengan demikian, secara korporasi Pertamina bertanggung jawab kepada Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di samping itu, secara teknis, Pertamina juga bertanggung jawab kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Sejak Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero) tahun 2003, penyebutan istilah produksi Pertamina tidak sama dengan ‘produksi Indonesia’. Yang dimaksud dengan produksi Pertamina hanya mencakup produksi minyak yang dihasilkan oleh operasi Pertamina sendiri saja, sedangkan yang dimaksud dengan produksi Indonesia mencakup produksi minyak Pertamina ditambah produksi minyak para kontraktor PSC yang sebelumnya berkontrak dengan Pertamina berganti berkontrak dengan pemerintah melalui SKK Migas. Namun, berdasarkan kebijakan pemerintah, impor minyak Indonesia semua dilaksanakan melalui Pertamina, baik untuk kebutuhan

Pertamina maupun untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Perdagangan minyak Pertamina, baik ekspor maupun impor, dapat dilakukan sendiri oleh Pertamina maupun melalui anak perusahaan yang bergerak dalam perdagangan minyak, seperti Petral/PES. Sumber informasi internal Petral² mengatakan bahwa pada umumnya Petral hanya melakukan pengadaan sebagian produk olahan kilang (*petroleum product*) untuk memenuhi kebutuhan Indonesia. Sebelumnya Pertamina menunjuk langsung Petral/PES untuk melaksanakan ekspor dan impor minyak, tetapi sejak 1 Januari 2015, Pertamina melakukan sendiri perdagangan minyak, baik ekspor maupun impor, melalui skema tender ataupun tunjuk langsung yang dilaksanakan oleh *Integrated Supply Chain* (ISC) Pertamina.

Dalam kaitannya dengan pengadaan minyak Pertamina, pada Mei 2012, Presiden Susilo Bambang Yudoyono memberikan arahan langsung kepada Pertamina tentang mata rantai pengadaan minyak Pertamina. Pengadaan minyak mentah Pertamina harus dilaksanakan langsung dari para produsen minyak dan produk kilang (*oil product*, seperti BBM) langsung dari kilang (*refineries*). Kebijakan tersebut dimaksudkan agar Pertamina dapat memperpendek mata rantai pengadaan minyak sehingga mampu mendapatkan harga yang kompetitif. Kemudian hal tersebut ditindaklanjuti oleh Pertamina dengan mengeluarkan kebijakan pada 4 Juni 2012 yang terkait dengan pengadaan minyak mentah dan BBM oleh Petral/PES dari National Oil Companies (NOC), *refineries*, dan produsen. Akibat adanya kebijakan tersebut, pada pelaksanaannya Petral/PES tidak mengikuti *traders/brokers* dalam

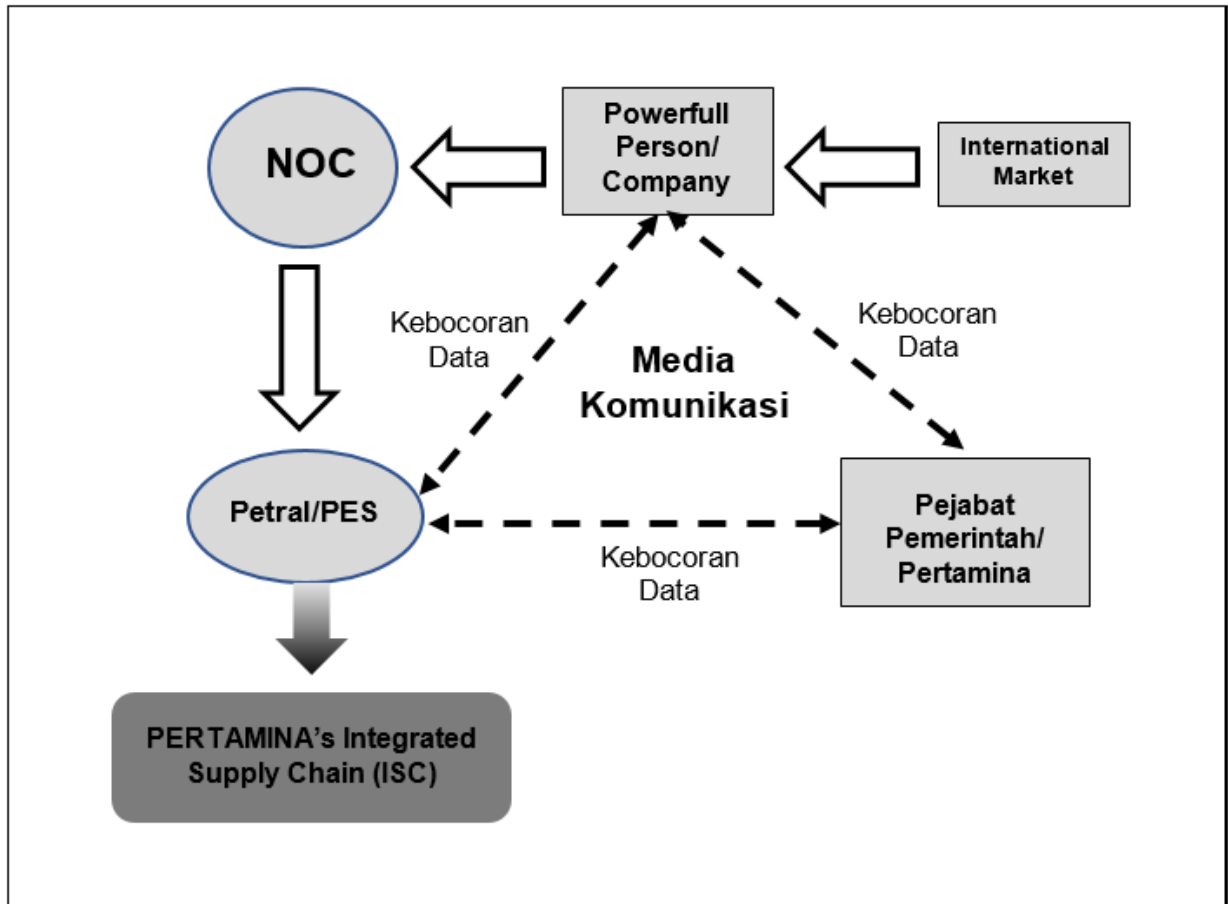
tender pengadaan minyak sehingga terjadi limitasi dalam tender pengadaan minyak yang mengakibatkan turunnya kompetisi. Selanjutnya berdasarkan kebijakan tersebut, pedoman Petral/PES yang dibuat pada 26 Juni 2012 membatasi kompetisi untuk pengadaan dan penjualan minyak dengan memprioritaskan NOCs di atas *refiners* dan produsen. Akibat adanya pembatasan dalam tender pengadaan minyak yang dilakukan Petral mengakibatkan harga minyak menjadi lebih tinggi (Audit KordaMentha, 2015).

Berdasarkan hasil audit forensik terhadap Petral/PES dan ISC Pertamina periode aktivitas dari 1 Januari 2012 sampai April 2015, terdapat indikasi adanya *rent-seeking* yang terjadi di Petral/PES. Hal itu dibuktikan dengan adanya pihak ketiga yang ikut campur dalam proses pengadaan dan jual beli minyak mentah dan produk kilang (BBM). Pihak ketiga tersebut berhasil memengaruhi personel-personel di Petral/PES untuk mengatur proses tender agar dimenangkan oleh *counterparties* tertentu dengan harga minyak dan BBM yang telah diatur. Akibatnya adalah Petral/PES dan Pertamina tidak memperoleh harga terbaik ketika melakukan pengadaan minyak maupun jual beli produk BBM. Bagi NOC yang ingin memenangkan tender, mereka lebih baik bekerja sama dengan *powerfull person* ataupun *powerfull company* yang dapat memengaruhi Petral/PES meskipun pengadaan minyaknya harus melalui *powerfull person* atau *powerful company* tersebut (Gambar 2).

Pada kenyataannya, NOC yang memenangi tender pengadaan tidak selalu memasok minyaknya sendiri, bahkan sering memperoleh minyak dari pihak lain.³ Dengan

2 Wawancara dengan mantan SVP Integrated Supply Chain (ISC) Pertamina pada 26 Oktober 2017.

3 Kebijakan ini dimungkinkan berdasarkan Persetujuan Direksi Pertamina No. RRD-54/C00000/2012-SO pada 4 Juni 2012 huruf B nomor 1: "Pola pengadaan minyak mentah dan BBM melalui Petral/PES sebagai *arm length* Pertamina untuk pemenuhan kebutuhan



Gambar 2 Proses *Rent-Seeking* yang Terjadi di Petral pada Periode Waktu 2009-2015
(Diolah dari berbagai sumber, 2015)

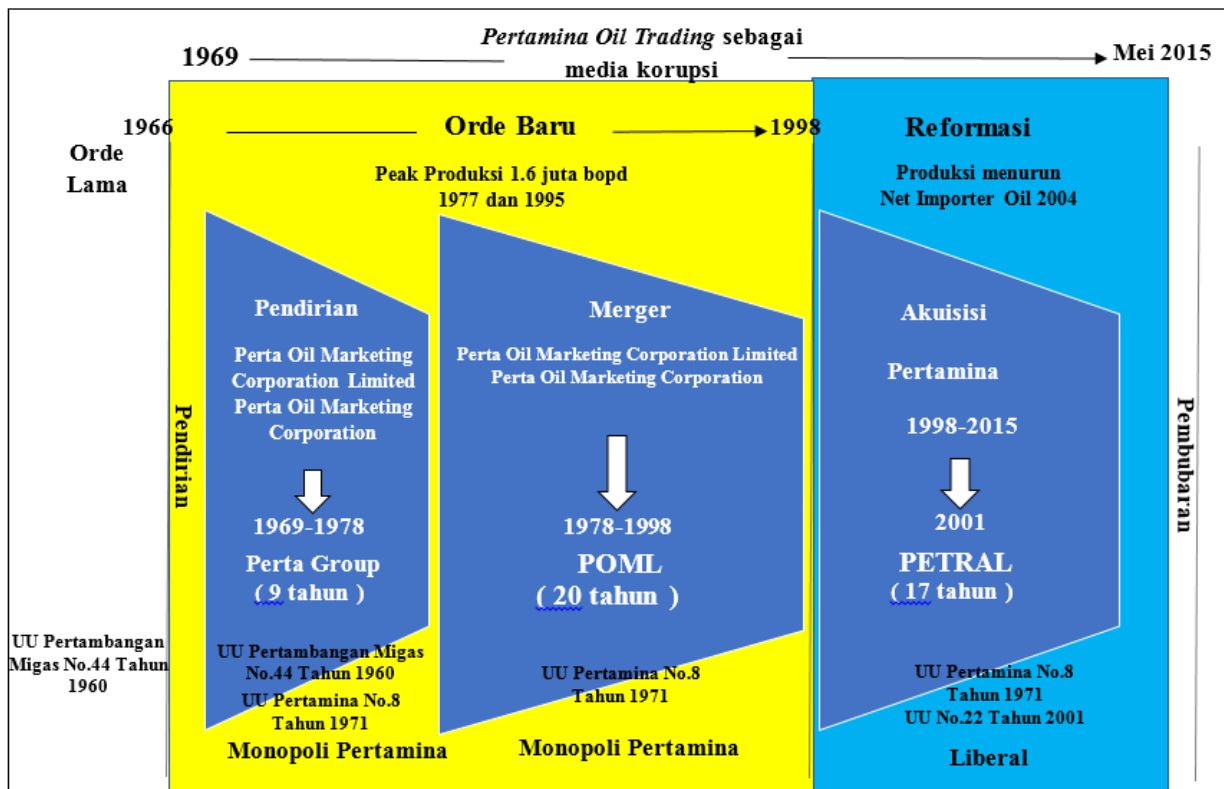
demikian, pihak ketiga dimungkinkan dapat menjual minyak melalui NOC ini. Sebenarnya kebijakan penunjukan NOC merupakan hal yang sangat baik untuk memutus mata rantai yang panjang, tetapi karena maksud kebijakan itu kurang jelas, implementasinya menjadi bias. Hal itu dapat terjadi karena adanya campur tangan dari para aktor yang memengaruhi penyusunan kebijakan tersebut

minyak Pertamina/Indonesia dilakukan melalui NOC yang tidak terbatas hanya pada produksi sendiri. Surat ini sesuai dengan Surat Komisaris No. 072/K/DK/2009 pada 26 Februari 2009, dan RRD No. RRD-42/C00000/2009/S0 pada 22 April 2009. Kebijakan penunjukan perusahaan nasional ini sesuai dengan keputusan direksi Pertamina yang mengacu pada Peraturan Menteri BUMN Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan BUMN.

atau implementasinya dipengaruhi sehingga tidak seperti yang diharapkan oleh penyusun kebijakan tersebut. Berbagai informasi yang didapat menunjukkan adanya pengaruh para aktor, baik waktu kebijakan diformulasi maupun waktu diimplementasikan.⁴

Peran dan fungsi Petral pada kurun waktu antara 1998 sampai 2015 sangat penting karena waktunya bersamaan dengan tumbangnya era Orde Baru yang bersifat otokratis diganti dengan era reformasi yang bersifat demokratis. Di samping itu, terjadi perubahan yang sangat mendasar dari sistem pengelolaan minyak di Indonesia. Pertamina yang awalnya merupakan satu-

4 Wawancara dengan mantan Presiden Director Petral periode 2006 – 2009 pada 30 Oktober 2017.



Gambar 3 *Rent-Seeking* dan Korupsi yang Melanda Perdagangan Minyak Pertamina 1969–2015 (Diolah dari berbagai sumber, 2015)

satunya perusahaan minyak nasional yang memegang kendali seluruh aktivitas industri migas Indonesia berubah total. Berdasarkan UU Migas No. 22 Tahun 2001, Pertamina hanya disejajarkan dengan pemain migas yang lain dan fokus kepada pengelolaan minyak di wilayah kerjanya. Sementara itu, kontrak-kontrak PSC dialihkan dari Pertamina ke BPPKA/SKK Migas.

Selanjutnya Petral diharapkan dapat berfungsi dan berperan dengan baik dalam perdagangan minyak Pertamina maupun Indonesia karena impor minyak dan produk semakin meningkat dari tahun ke tahun. Namun, pada kenyataannya Petral hanya berfungsi sebagai media dari para *rent-seeker* dan aktor-aktor yang mencari keuntungan sendiri dan kelompoknya.

Kesimpulan

Sepanjang hampir lima puluh tahun sejarah perdagangan minyak Pertamina dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian yang masing-masing mempunyai karakteristik sendiri-sendiri. Namun, secara garis besar, ketiga periode itu sama, yaitu penuh dengan nuansa *rent-seeking* dan korupsi yang sangat merugikan negara, baik pada saat di bawah kekuasaan pemerintahan Orde Baru selama tiga dekade maupun kekuasaan pemerintahan reformasi yang telah berjalan dua puluh tahun. Pertama adalah Perta Group (1969-1978) beroperasi selama sembilan tahun di bawah kekuasaan pemerintahan era Orde Baru yang bersifat otokratis serta dominasi militer sangat kuat. Kedua adalah POML (1978-1998) yang

beroperasi selama dua puluh tahun dan masih di bawah era kekuasaan Orde Baru, yaitu ketika produksi minyak Indonesia rata-rata di atas 1 juta barrel per hari. Ketiga adalah periode setelah era otokratis berganti dengan era demokratis, yakni Petral (1998–2015) yang beroperasi selama tujuh belas tahun di bawah kekuasaan pemerintahan era reformasi. Pada saat itu, produksi minyak mengalami penurunan terus-menerus sampai hanya sebesar 800-an ribu barrel per hari.

Jika pada periode *Perta Group* (1969–1978) pengaruh dan dominasi militer sangat kuat dan pada periode POML (1978–1998) pengaruh nepotisme yang sangat kuat, periode Petral (1998–2015) merupakan periode dengan pengaruh pihak ketiga yang disebut sebagai *powerfull person* ataupun *powerfull company* yang sangat kuat. Dapat dikatakan bahwa sebenarnya hampir lima puluh tahun perdagangan minyak melalui Pertamina sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan kelompok (militer), korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta para mafia migas melalui *powerful person* atau *powerful company* (Gambar 3).

Daftar Pustaka

- Bartlett G. Anderson, Barton, Bartlett, Fowler, Hays. 1972. *Pertamina, Indonesian National Oil*, Amerasian Ltd. McGraw-Hill, Singapore.
- Daryono, Hadi. 2013. *Dari Pangkalan Brandan Migas Indonesia Mendunia, Transformasi ke Non Migas di Pangkalan Brandan Suatu Keniscayaan*. Jakarta-Petrominer.
- Hertzmark, Donald I. 2007. *Pertamina, Indonesia's State-Owned Oil Company*. The James A. Baker III Institute for Public Policy dan Japan Petroleum Energy Center, Rice University.
- Hunter, Alex. 1974. *Industri Perminyakan Indonesia*. Jakarta, PT Badan Penerbit Indonesia Raya.
- Karim A, Mirza, Karen Mills & Margaret Rose. 2015, *The Dissolution of Petral*, share Facebook Twitter Google+Linkedin posted. 2nd July.
- Khan, Mushtaq H. 2000. *Rent-Seeking in Southeast Asia*. United Kingdom, Cambridge University Press
- Mietzner, Marcus. 2009. *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia, From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore.
- Patmosukismo, Suyitno. 2011. *Migas, Politik, Hukum & Industri*. Jakarta, Penerbit PT Fikahati Aneska
- Pertamina. 1973. "Highlights of Pertamina's Activities, in the first 5 year Economic Development Plan". *Pertamina Bulletin April 1973 No. 4 Vol. 2*, Jakarta.
- Sapio, Flora. 2009. *Rent Seeking, Corruption, and Clientelism, Rent Seeking in China*. Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX144RN.
- Soedarsono S. Anton. 2014. *Menerjang Badai, Dari Menolak Menjadi Direktur Pertamina hingga Menjadi CEO Bakrie*. Jakarta, Penerbit Gramedia.
- Sunarmo, John. 2008. "DNA Mutation of Pertamina Energy Trading Limited (Petral), Future Direction of Indonesian's Oil Trading Company". *Internal Report Petral*, Singapore.
- Tak-Wing, Ngo, Wu Yongping. 2009. *Rent-Seeking in China*. Routledge, 2 Park Square, Milton, Abingdon, Oxon.